

Sainte-Foy, le 28 mars 2003

Objet : Affectation d'un remboursement APPORT au paiement
d'une somme due à un organisme public

Notre N/Réf. : 02-0108734

La présente est pour faire suite à votre lettre adressée à **** en date du *
****, relativement à l'objet mentionné en rubrique, laquelle lettre nous a
été transmise pour réponse.

LES FAITS

Nous comprenons de la situation soumise que votre cliente a reçu avec son avis de cotisation, un état de compte indiquant que les prestations APPORT déterminées pour l'année 2001 ont été établies à 1 000 \$. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale lui ayant déjà versé des versements mensuels anticipés totalisant 400 \$, il lui restait un solde à recevoir de 600 \$. Ce montant a été ajouté au remboursement d'impôt de 800 \$ auquel elle avait droit pour un total de 1 400 \$. Enfin, l'avis de cotisation précise que le ministère du Revenu a affecté la totalité du remboursement dû à votre cliente, y compris le remboursement d'impôt et le solde de la prestation APPORT, au paiement des sommes qu'elle devait au ministère de l'Éducation.

VOTRE ANALYSE

Essentiellement, vous soutenez que l'insaisissabilité de la prestation APPORT prévue à l'article 84 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*¹ (« LSRFESS ») fait échec au droit du ministère du Revenu d'affecter un remboursement APPORT au paiement d'une somme due à l'État par suite de l'application des articles 31 de la *Loi sur le ministère du*

¹ L.R.Q., c. S-32.001.

*Revenu*² et 31R1 du *Règlement sur l'administration fiscale*³. Enfin, vous soutenez que permettre au ministère du Revenu de saisir des sommes d'argent destinées à aider les parents ayant un faible revenu, afin de les affecter au paiement d'une dette envers un autre ministère, irait à l'encontre des objectifs du programme APPORT qui visent à augmenter le revenu des familles à petit budget ayant au moins un enfant à charge, à aider les parents à faible revenu à demeurer sur le marché du travail et à aider les parents chômeurs ou prestataires de l'assistance emploi à intégrer le marché du travail.

NOTRE ANALYSE

1. Objectif du programme et responsabilités partagées de son administration

Le programme APPORT est établi en vertu du chapitre III de la LSRFESS. Il a pour objet d'accorder, aux familles à faible revenu ayant au moins un enfant à charge, une aide financière afin de favoriser l'intégration ou le maintien en emploi. Plus spécifiquement, cette aide supplémente le revenu de travail et compense une partie des frais de garde.

Ce programme est administré par deux ministères, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (« MESS ») et le ministère du Revenu du Québec (« MRQ »). Le MESS administre l'admissibilité au programme et, sur la base des données prévisibles du revenu de la famille pour une année, fixe le montant des versements mensuels anticipés qu'il versera au cours de l'année. En fin d'année, c'est le MRQ qui, en conciliant les revenus réels de la famille, détermine le montant de la prestation annuelle auquel l'adulte a droit pour cette année.

Les articles 82 et 95 font état de cette mécanique, lesquels articles étaient, relativement à l'année 2001, rédigés en ces termes :

« **82.** La prestation annuelle est versée par le ministre du Revenu en même temps qu'il transmet à l'adulte l'avis déterminant le montant auquel il a droit.

Toutefois, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, peut, dans les conditions prévues par règlement, verser la prestation par versements mensuels anticipés si la prestation estimée d'après les

² L.R.Q., c. M-31.

³ R.R.Q., 1981, c. M-31, r.1.

renseignements fournis par l'adulte en application du premier alinéa de l'article 86 et de l'article 88 est supérieure au montant minimum déterminé par règlement. Ces versements, à l'exception de la partie de ces versements qui est attribuable au montant de la majoration déterminé en vertu de l'article 74, constituent des acomptes de la prestation annuelle prévue au premier alinéa. »

« 95. Lorsque, pour une année, le montant de la prestation déterminé à l'égard d'un adulte excède l'ensemble des versements anticipés qu'il a reçus, à l'égard de la prestation, le ministre du Revenu doit lui verser cet excédent en même temps qu'il lui transmet l'avis informant du montant et l'article 1052 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3) s'applique compte tenu des adaptations nécessaires.

Lorsque l'ensemble de ces versements anticipés excède le montant de la prestation, l'adulte doit, sous réserve du troisième alinéa, remettre l'excédent au ministre du Revenu dans les 45 jours qui suivent la date de la mise à la poste de l'avis de ce dernier même si, en vertu du chapitre IV du titre III, une demande de révision a été faite ou un recours a été formé devant le Tribunal administratif du Québec.

Le chapitre III de la Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., chapitre M-31) s'applique, compte tenu des adaptations nécessaires, à ces excédents qui sont, à cette fin, respectivement *réputés être un remboursement dû à l'adulte par suite de l'application d'une loi fiscale* et, à compter de la date de la mise à la poste de l'avis mentionné au deuxième alinéa, une dette exigible de celui-ci en vertu d'une telle loi. » (italique de nous)

2. Qualification des soldes à payer ou à recevoir

D'emblée, nous remarquons que malgré le caractère social de ce programme, le troisième alinéa de l'article 95 de cette loi prévoit que le remboursement dû à l'adulte — i.e. celui qui résulte de l'excédent du montant de la prestation annuelle déterminée sur les versements mensuels reçus — constitue un montant à verser par suite de l'application d'une loi fiscale. Il y est aussi précisé qu'à l'égard des excédents résultant du remboursement dû à l'adulte

(ci-après désigné « solde créditeur ») ou du montant qu'il a à payer (ci-après désigné « solde débiteur »), toutes les règles relatives à l'application et à l'exécution des lois fiscales prévues au chapitre III de la *Loi sur le ministère du Revenu* (« LMR ») lui sont applicables.

En d'autres mots, les soldes débiteurs ou créditeurs provenant du programme APPORT ne constituent pas des montants dus ou à recevoir en vertu de la LSRFESS, une loi sociale, mais plutôt des montants dus ou à recevoir en vertu d'une loi fiscale. Ainsi, ils porteront intérêts et seront sujets aux mêmes règles de recouvrement que celles utilisées pour toute loi fiscale, y compris les règles de compensation, le cas échéant.

En l'espèce, le MRQ, en conciliant la prestation APPORT de votre cliente, a affecté le solde créditeur de cette prestation ainsi que celui provenant de son remboursement d'impôt, au paiement d'une dette gouvernementale. Bref, il a procédé à une compensation fiscale gouvernementale.

3. Compensation

A. Règles applicables

La compensation tire son origine du Code civil du Québec (« C.c.Q. ») dont les règles sont prévues aux articles 1672 et suivants. Lorsque deux personnes se trouvent réciproquement débitrices et créancières l'une de l'autre, les dettes auxquelles elles sont tenues l'une envers l'autre, si elles sont certaines, liquides et exigibles, s'éteignent jusqu'à concurrence de la moindre des dettes⁴. La compensation constitue un mode d'extinction d'une obligation en ce qu'elle est caractérisée par un double paiement. Elle s'opère de plein droit, quelle que soit la cause de l'obligation d'où résulte la dette mais ne peut avoir lieu, notamment, si la dette a pour objet un bien insaisissable⁵. Nous discuterons de cette exception, un peu plus loin.

La compensation ne peut être invoquée contre l'État mais celui-ci peut s'en prévaloir⁶. Cette règle est justifiée, selon les Commentaires du ministre de la Justice, en raison des considérations d'ordres pratique et juridique liées au rôle de l'État et à la diversité de ses fonctions auprès du public.

⁴ Articles 1672 et 1673 du C.c.Q.

⁵ Article 1676 du C.c.Q.

⁶ Article 1672, 2^o alinéa du C.c.Q.

La LMR et le *Règlement sur l'administration fiscale* viennent compléter les règles établies par le droit commun et en limiter son application en précisant dans quelles circonstances le MRQ procède à la compensation, au profit de quel organisme et quel ministère il fait la compensation gouvernementale et dans quel ordre il affecte les paiements. Ces règles sont prévues à la section IV du chapitre III de cette loi.

Plus spécifiquement à la compensation fiscale gouvernementale, l'article 31R1 du *Règlement sur l'administration fiscale*⁷ prévoit que le ministre [le ministre du Revenu] peut affecter un remboursement dû par suite de l'application d'une loi fiscale au paiement de tout montant dont cette personne est débitrice envers l'État en application des lois qui y sont mentionnées. La *Loi sur l'aide financière aux études* (L.R.Q., c. A-13.3) est prévue au paragraphe *c* de cet article.

Du fait de sa qualification de remboursement fiscal, le MRQ considère le remboursement APPORT résultant de la conciliation annuelle au même titre que le remboursement en impôt et procède à l'affectation, le cas échéant.

En l'espèce, le MRQ est devenu débiteur de votre cliente pour les remboursements résultant du calcul de son impôt à payer et de sa prestation APPORT. Votre cliente était débitrice envers le ministère de l'Éducation pour avoir une dette d'études découlant de l'application de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*. Le MRQ et le ministère de l'Éducation n'étant pas des entités juridiques distinctes de l'État, il y a donc réciprocité d'obligations entre l'État et votre cliente. Aussi, les conditions relatives à la certitude, l'exigibilité et la liquidité de chacune des dettes se sont réalisées dès lors que la demande de paiement de la dette d'études a été présentée par le ministère de l'Éducation, que le MRQ a cotisé le remboursement d'impôt et a procédé à la conciliation annuelle de la prestation APPORT pour l'année via son avis de cotisation.

Reste à déterminer si l'insaisissabilité prévue dans la LSRFESS fait échec à la compensation fiscale gouvernementale.

B. Exception pour insaisissabilité

⁷ Cet article du règlement est édicté en conformité du deuxième alinéa de l'article 31 de la LMR qui permet au gouvernement de faire des règlements pour déterminer que le remboursement dû à une personne, par suite de l'application d'une loi fiscale, peut également être affecté au paiement de tout montant dont cette personne est débitrice en vertu d'une loi autre qu'une loi fiscale.

Le cadre de l'insaisissabilité est prévu aux articles 552 à 553.2 du *Code de procédure civile* (« C.p.c. »). L'article 553 C.p.c. prévoit notamment au paragraphe 12 du premier alinéa, que sont insaisissables : « Toutes choses déclarées telles par quelque disposition de la loi ». Ainsi, les lois particulières complètent les règles établies par le C.p.c.

D'une part, l'article 84 de la LSRFESS prévoit que la prestation versée en vertu du présent chapitre [programme APPORT] est incessible et insaisissable, sauf pour dette alimentaire. Par ailleurs, l'article 117 de la même loi autorise le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale à retenir une partie de tout montant accordé au débiteur et à sa famille en vertu de la loi afin de l'appliquer au remboursement de sa dette, et ce, jusqu'à concurrence du montant déterminé par règlement. Lorsqu'une personne reçoit une prestation APPORT, l'article 190 du *Règlement sur le soutien du revenu* prévoit que le ministre peut retenir le montant du versement anticipé prévu au deuxième alinéa de l'article 82 — sauf la partie attribuable à la majoration pour frais de garde — jusqu'à concurrence du tiers de ce versement ou si le montant recouvrable est dû à la suite d'une fausse déclaration, de la totalité du versement.

D'autre part, en ce qui concerne les soldes créditeurs, nous avons vu précédemment que le troisième alinéa de l'article 95 de la LSRFESS les qualifie de remboursements fiscaux auxquels s'appliquent les règles prévues dans la LMR. À l'instar de la LSRFESS, l'article 33 LMR prévoit que toute somme due par l'État à l'égard d'une loi fiscale à titre de remboursement est incessible et insaisissable.

Toutes ces dispositions semblent inconciliables en ce qu'elles visent la prestation et qu'elles prévoient à la fois son insaisissabilité et l'affectation d'une partie de la somme en compensation d'une dette gouvernementale.

La *Loi d'interprétation*⁸ énonce notamment à l'article 41.1 que les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet. Adapté au contexte de l'ensemble des règles établies par la LSRFESS et son règlement qui détermine le partage des responsabilités d'administration du programme APPORT et le versement des sommes par chacun des ministères, nous sommes d'opinion que l'objet des paiements visés par chacune de ces dispositions étant différent,

⁸ L.R.Q., c. I-16.

l'insaisissabilité prévue à l'article 84 de la LSRFESS ne peut être applicable à l'égard des sommes versées par le MRQ lors de la conciliation.

En effet, nous devons comprendre que l'article 84 de la LSRFESS vise uniquement la prestation prévue au deuxième alinéa de l'article 82 de cette loi qui est versée par le MESS sous forme de versements mensuels anticipés au cours de l'année. Cette prestation, mis à part le cas d'une dette alimentaire et celui où le MESS peut retenir une partie ou la totalité du versement pour se payer en conformité des articles 117 de la LSRFESS et 190 du *Règlement sur le soutien du revenu*, demeure insaisissable.

Après avoir considéré les versements mensuels anticipés insaisissables, la seule partie disponible de la prestation, le cas échéant, est le remboursement provenant de la conciliation annuelle dans la situation où la prestation déterminée pour une année est supérieure aux versements anticipés reçus par le prestataire. Ce remboursement étant qualifié de remboursement fiscal, l'intention du législateur était de rendre ces sommes disponibles à l'affectation fiscale gouvernementale, le cas échéant.

Aussi, dans la mesure où le législateur prévoit dans la même loi, l'insaisissabilité et la compensation d'une prestation à verser, nous sommes d'avis que l'intention du législateur vise d'une part, à l'égard de l'Administré, à apporter une protection particulière au solde que doit lui verser le Ministère-payeur, i.e. après avoir déterminé le montant de la prestation et s'être compensé des sommes que lui doit l'Administré. Cependant, à l'égard des tiers, c'est tout montant dû à l'Administré qui est insaisissable et incessible. Enfin, permettre à l'Administré d'invoquer l'insaisissabilité des sommes à l'égard du Ministère-payeur empêcherait toute compensation et viderait complètement le sens et l'application des dispositions qui, dans la même loi, permettent l'affectation des sommes au paiement des dettes de l'Administré.

CONCLUSION

Dans les circonstances, nous sommes d'avis que le MRQ pouvait légalement utiliser le remboursement APPORT et le remboursement provenant de l'impôt en l'affectant au paiement de la dette d'études due par votre cliente au ministère de l'Éducation.

Enfin, nous croyons que cette interprétation est conforme aux objectifs du programme qui favorise le travailleur à faible revenu à demeurer sur le marché du travail en protégeant, de manière exceptionnelle, les prestations mensuelles qui lui sont versées par anticipation en cours d'année tout en veillant à ce que ses dettes envers l'État soient remboursées, au même titre que les autres contribuables, avec les sommes qu'il peut dégager en fin d'année via son remboursement.

Espérant le tout à votre satisfaction, je vous prie d'agréer, ***, mes salutations distinguées.